

## EVOLUCIJA FISKALNOGA SUVERENITETA U ENGLESKOJ: OD SREDSTVA OGRANIČENJA VLADARA DO PREROGATIVA ZAKONODAVNE VLASTI

Dr. sc. Miran Marelja\*  
Valentino Kuzelj\*\*

UDK: 336.227(410)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.41.2.4>  
Ur.: 28. ožujka 2020.  
Pr.: 6. srpnja 2020.  
Prethodno priopćenje

### Sažetak

*Povijest parlamentarnog razvoja usko je povezana uz razvoj fiskalnih ovlaštenja zakonodavne vlasti, što je osobito izraženo u nastanku i razvoju engleskog Parlamenta. Štoviše, moguće je ustvrditi kako pitanje borbe „srednjovjekovnih poreznih obveznika“, tj. onih koji participiraju u raspodjeli moći u srednjovjekovnim feudalnim strukturama, prethodi samom nastanku engleskog Parlamenta i „skupova kraljevih slugu“ prije njega. Tako se sredstva ograničenja samovolje krune, ponajprije u fiskalnim pitanjima, pronalaze u najranijim ustavnim dokumentima srednjovjekovne Engleske. Prizivanje fiskalnih prerogativa Parlamenta u kasnijim razdobljima predstavlja najefikasniji oblik suprotstavljanja samovolji krune, a posebno nasuprot apsolutističkim težnjama vladara kuće Stuart. Po uspostavi supremacije Parlamenta nad krunom, viktorijansko razdoblje ostaje u znaku borbe dvaju parlamentarnih domova koja će početkom 20. stoljeća kulminirati na pitanju odbijanja proračuna od strane Gornjeg doma. Zakon o Parlamentu iz 1911. predstavlja završetak višestoljetnog razvoja fiskalnog suvereniteta Parlamenta potvrđujući ga prerogativom Donjeg doma kao nositelja izbornog demokratskog legitimiteta.*

**Ključne riječi:** Engleska; Parlament; Donji dom; fiskalni suverenitet; oporezivanje.

### 1. UVOD

Prihvatljiva je tvrdnja kako suverenost u nekoj društvenoj zajednici nastaje kada ona dosegne potrebnu razinu društvenog razvoja i složenosti unutrašnje strukture, što omogućuje razlikovanje same države od institucionalizirane vlasti u toj državi.<sup>1</sup> Ideje

\* Dr. sc. Miran Marelja, poslijedoktorand, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; [miran.marelja@pravo.hr](mailto:miran.marelja@pravo.hr).

\*\* Valentino Kuzelj, student, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; [valentino.kuzelj01@gmail.com](mailto:valentino.kuzelj01@gmail.com).

1 Francis Harry Hinsley, *Sovereignty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986.), 27 i d.

o teokratskom uporištu vlasti iz ranijih razdoblja sustavno propituju novovjekovni autori, jer tadašnje ekonomske i društvene promjene prati potraga za mehanizmom regulacije vlasti koji će osnažiti društvenu stabilnost, pa religijsku osnovu sve više prožimaju pravna pravila. Nadgradnja feudalnih društvenih odnosa omogućuje normativno određenje prava i dužnosti vladara prema svojim podanicima, a time i veze između vladajućih i onih kojima se vlada.<sup>2</sup> Uspon apsolutizma svjedočit će oblikovanju raznih vladarskih težnji u pripadajuće prerogative, čime oni postaju i izraz vladarske (državne) suverenosti, pa dok jačanje središnje vlasti biva sve jasnije sputano teritorijalnim granicama kao prostorom djelovanja vladareve volje, vladari svoju sjevlast ograničavaju tek pozivanjem na božansko i prirodno pravo.<sup>3</sup> Navedeni izvori prava postavljaju samo religijske i moralne granice postupanja vladara, a kraljevska vlast je i vrhovni tvorac ljudskog (pozitivnog) prava u granicama u kojima se njegova vlast prostire, što prati težnja da je ne vezuju niti vlastiti zakoni, tj. vlast u državi počinje potiskivati običajem potvrđena pravila kakvoga kraljevstva (lat. *voluntas principis suprema lex*).<sup>4</sup>

Sadržajno određenje pojma suverenosti kakvo danas poznajemo pronalazimo tek u 16. stoljeću. Takva je vlast neograničena, neovisno je li riječ o republici ili monarhiji, jer i osobe kojima je vlast povjerena se „ne mogu nazivati suverenim vladarima, s obzirom na to da su samo nosioci i čuvari te vlasti, i to sve dok narodu ili vladaru ne bude po volji da ih opozove, a ona uvijek ostaje u vladarevu posjedu“.<sup>5</sup> Kako adresati pravnih pravila odbacuju arbitarnost i često prateću nepravdu, umjesto puke sile kao izraza samovoljne vladarske sankcije kriterij prihvatljivosti pravnih pravila postaje njihovo utemeljenje na moralnim vrijednostima čije poštovanje vodi postizanju općeg dobra.<sup>6</sup> Vlast izvire iz zajednice neovisno o razlogu njezinog nastanka te je stoga suverena. Tako Bodin u svojoj kvalitativnoj razradi pojma izdiže zakonodavnu vlast, čija se moć očituje u mnogim nadležnostima uključujući i odlučivanje o ekonomskim pitanjima poput porezne i monetarne politike.<sup>7</sup> Fiskalni suverenitet u svojem teorijskom obličju ovlaštenje je zakonodavne vlasti na reguliranje cjelokupnoga fiskalnog aspekta državnog djelovanja. Porezni suverenitet kao niži rodni pojam fiskalnog suvereniteta (i u njemu sadržan) svodi se na jurisdikciju zakonodavca iz koje proizlazi pravo normativnog uređenja poreznog sustava u njegovoj ukupnosti.<sup>8</sup>

2 Harold J. Laski, *Foundations of Sovereignty and Other Essays* (London: George Allen & Unwin, 1921.), 1-29; Wilhelm G. Grewe, *The Epochs of International Law* (New York: De Gruyter, 2000.), 51-67, 163-177.

3 Chris G. Bateman, „Nicaea and Sovereignty: The Introduction of an Idea about the Beginnings of State Sovereignty“, *International Zeitschrift* 7, br. 2 (2011): 59.

4 Hans J. Morgenthau, „The problem of sovereignty reconsidered“, *Columbia Law Review* 48, br. 3 (1948): 341; Heinrich A. Rommen, *State in Catholic Thought: A Treatise in Political Philosophy* (London: B. Herder Book Co., 1945.), 389-394, 404-410.

5 Jean Bodin, *On Sovereignty: Four chapters from The Six Books of the Commonwealth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992.), 1-2; Bateman, *Nicaea and Sovereignty*, 59.

6 Rommen, *State in Catholic Thought*, 390-391.

7 Bodin, *On Sovereignty*, 2., 47-49. Bodin poglavlje „O suverenosti“ započinje tvrdnjom kako je „suverenost... apsolutna i trajna vlast neke države“, Bodin, *On Sovereignty*, 1.

8 Božidar Jelčić et al., *Financijsko pravo i financijska znanost* (Zagreb: Narodne novine, 2008.), 281.

Imajući na umu činjenicu isprepletenog razvoja parlamentarizma i fiskalnog suvereniteta kao prerogativa zakonodavne vlasti,<sup>9</sup> izraženog kroz apsolutno subjektivno proračunsko pravo parlamenta koje podrazumijeva pravo predstavničkog tijela na samostalno i cjelovito odlučivanje o pitanjima proračuna<sup>10</sup> početno se razmatra razvoj fiskalnog suvereniteta od njegovih feudalnih začetaka u srednjovjekovnoj Engleskoj. Treće poglavlje istražuje temeljne odrednice borbe Parlamenta za ograničenjem apsolutističkih aspiracija u burnom 17. stoljeću, poduzetih u zaštitu svog zakonodavnog i s tim u vezi fiskalnih prava Parlamenta. Asquith i Chalmers drže da se na ovim temeljima izgrađuje parlamentarna suverenost, pojmovno određena tvrdnjom kako engleski vladar i domovi Parlamenta mogu „prihvatiti, izmijeniti ili odbiti zakone... pa ne postoje temeljni zakoni nad kojima Parlament nema kontrolu“.<sup>11</sup> U četvrtom će se poglavlju izložiti rasplet višestoljetne borbe Parlamenta kao predstavnika „narodnog bića“ za prevlast u fiskalnim pitanjima, osobito kroz okolnosti donošenja i važnost Zakona o Parlamentu iz 1911. U zaključku se iznosi teza kako potvrđivanjem isključive nadležnosti Donjeg doma u pogledu, tzv. financijskih zakona završava višestoljetna evolucija fiskalnog suvereniteta u Engleskoj.

## **2. ZAČETAK ENGLESKOG PARLAMENTARIZMA I FISKALNOG SUVERENITETA U 13. STOLJEĆU**

Fiskalni i porezni suverenitet kao prerogativ zakonodavne vlasti u pravno-povijesnoj dimenziji ne grade napore za demokratizacijom društvenog i političkog života Engleske, već nesmiljena borba za ograničavanje vladareva presizanja u financijske interese tadašnjeg bića poreznih obveznika. Već u Povelji o slobodama iz 1100. Henrik I. ističe da mu kruna pripada „milošću Božjom i zajedničkom odlukom baruna cijelog kraljevstva Engleske“. Time potvrđuje feudalnu izbornost kao izraz praktične trgovine dviju strana, u kojoj je potvrda prava na krunu dobivena od naroda (doduše u njegovu reduciranu obliću) i koja čini bitan element Henrikove „kupnje“ vlasti, no ujedno lišene apstraktne pravne ideje o izbornosti kao konstitutivnom činu.<sup>12</sup>

Zadržavajući na razini krajnje apstrakcije misao o kralju kao izvorišnom vlasniku (gospodaru) sve zemlje, feudalna ratnička aristokracija ne dovodi u pitanje vojnu obvezu prema kruni, no motivirana zaštitom vlastitih interesa na zemlju kralja promovira u ovlaštenika na udio prihoda sa zemlje i to u vidu pravedne te zakonite nasljedne pristojbe kao faktičnoga zemljišnog poreza pri nasljeđivanju feuda kojeg drže u njegovo ime.<sup>13</sup> Kruna se pak izdržava prihodima s vlastitih domena te od povlastica koje je običaj dodjeljivao kralju, uključujući i pravo na izvanredna davanja vazala u vidu povremenih pristojbi, kao i pravo na opći izvanredni porez u slučaju

9 Barbara Jelčić, *Javne financije* (Zagreb: RRIF, 2001.), 507.

10 Tereza Rogić Lugarić, „Pojmovnik“, *Hrvatska javna uprava* 10, br. 3 (2010): 897.

11 Cyril Asquith i Dalzell Chalmers, *Outlines of Constitutional Law* (London: Sweet & Maxwell, 1932.), 13.

12 Čl. 1. Povelje o slobodama Henrika I. 1100., u: Šefko Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek* (Zagreb: Autorska naklada, 2005.), 262-264.

13 Čl. 2. Povelje o slobodama Henrika I. 1100., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 263.

nužde, no prirodu međusobnih odnosa potvrđuje dominacija obveze osobne vojne službe na kraljev poziv.<sup>14</sup> Ipak, u 12. stoljeću pretjerana kraljevska diskrecija pri sazivanju feudalne vojske, porast važnosti plaćenika te neskrivena želja za novcem počinju svoditi (osobnu) vojnu službu na njezinu imovinsko-ugovornu (novčanu) osnovu, da bi zahtjevi za ravnomjernim opterećenjem vazala doveli do sistematizacije osobnih vojnih izdataka u vidu, tzv. štitovine kao opće porezne obveze kraljevih vazala.<sup>15</sup>

Kraljevske proklamacije kao izrazi kraljevske vlasti u 13. stoljeću prerastaju u čiste zakonodavne akte kojima vladar, uz savjet Velikog vijeća, odnosno Parlamenta, uređuje kakvo bitno pitanje.<sup>16</sup> Porast zakonodavne djelatnosti iskazuje svijest da statuti nisu nužno potvrda postojećeg općeg običajnog prava, nego uređuju i odnose koje postojeći običaji ili već prihvaćeni statuti ne poznaju. Uostalom, još normanski kraljevi svojim proklamacijama podupiru poštovanje običajnih pravnih normi, pri čemu se razvitak statutarnog prava nakon 1215. očituje kroz odstupanje ili nadgradnju običajne norme, što pak nužno iziskuje pristanak Velikog vijeća.<sup>17</sup> Stoga dok je Povelja o slobodama iz 1100. ustupak pretendenta u zalag stjecanja krune, Velika povelja sloboda iz 1215. rezultat je sukoba kralja Ivana bez Zemlje i engleskoga naroda radi ograničenja samovoljnog tumačenja običajnih normi od strane „krune“.<sup>18</sup> Kako Ivan nastoji opći zemljišni porez, ubiran u iznimnim okolnostima sustavno i učestalo prikupljati, ujedno namećući štitovinu od dvije marke umjesto uobičajenih 20 šilinga za viteški posjed, Velika povelja sloboda posebnu osjetljivost posvećuje artikulaciji prava povlaštene feudalne klase – onih kojima pripada monopol participacije u vlasti.<sup>19</sup> Njezin povijesni značaj ne treba tražiti u Povelji kao pozitivno-pravnom aktu (traje svega dva mjeseca), nego u političkim tendencijama izraženim u njezinu sadržaju.<sup>20</sup> Stoga razlikujemo njezine privatno-pravne i javno-pravne (ustavne) odredbe: privatno-pravne odredbe predstavljaju „pravo“, uživaju pravnu zaštitu te se nalaze i u kasnijim izdanjima Povelje, dok javno-pravne odredbe utjelovljuju nešto dotad nepoznato feudalnom duhu srednjovjekovne Engleske.<sup>21</sup>

14 Šefko Kurtović, „Državne financije srednjovjekovne Engleske“, u: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države, II. knjiga*, Šefko Kurtović (Zagreb: Autorska naklada, 2002.), 56-59. Vazalska vojna dužnost bit će određena i usustavljena 1181. u Naredbi o oružju.

15 Kurtović, „Državne financije srednjovjekovne Engleske“, 60-65, 68; William Stubbs, *Select charters and other illustrations of English constitutional history, from the earliest times to the reign of Edward the First* (Oxford: The Clarendon Press, 1921.), 31-33.

16 Robert Luce, *Legislative Principles: History and Theory of Lawmaking by Representative Government* (Boston: Houghton Mifflin, 1930.), 27-28.

17 Luce, *Legislative Principles*, 29.

18 O polivalentnosti pojma „narod“ vidi Šefko Kurtović, *Opća povijest prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek* (Zagreb: Autorska naklada, 2005.), 183.

19 Stubbs, *Select charters*, 32; David F. Burg, *A World History of Tax rebellions* (New York: Routledge, 2005.), 85.

20 Dragutin Klarić i Miro Gardaš, „Društveno-gospodarski i politički okviri koji prethode donošenju Magne Carte“, *Pravni vjesnik* 19, br. 3-4 (2003): 96, 98.

21 Nakon Ivanove smrti regenti njegova nasljednika Henrika III. izdat će Povelje 1216., 1217. i 1225. Potonja će se smatrati konačnom verzijom koju Eduard I. 1297. potvrđuje pod nazivom *Inspeximus*, pretočivši je ujedno u statutarno pravo. Šefko Kurtović, „Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza“, u: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države, II. knjiga*, Šefko

Iako je običaj priznavao pravo na individualno i jednostrano otkazivanje feudalne vjernosti (lat. *diffidatio*), Povelja iz 1215. uvodi zaštitni mehanizam u vidu Vijeća dvadesetpetorice baruna kao predstavništva vrha feudalne i političke klase srednjovjekovne Engleske koje institucionalno bdije nad zajamčenim slobodama. Pravo nadzora nad postupcima krune ojačano je potencijalom transformacije Vijeća u sredstvo općeg feudalnog političkog otpora kojem je u slučaju oglehe kralja na iznesene povrede kao *ultima ratio* na raspolaganju i pravo oružane pobune.<sup>22</sup> Ovom su tijelu povjerene i određene sudbene ovlasti nad kraljem, dajući mu tako pravo vratiti nepravedno oduzet feud pa čak i poništiti, odnosno naložiti kompenzaciju plaćenih kazni kraljevskoj riznici ako bi ih Vijeće ocijenilo „protivnima običajima kraljevstva“, tj. nepravednima.<sup>23</sup>

Uvažavajući novonastale okolnosti regentstva nad maloljetnim Henrikom III. i francuske invazije na englesko tlo, Velika povelja iz 1216. odbacuje oligarhijski nadzor baruna nad krunom, a istu sudbinu dijele i članci koji predviđaju nužnost „općeg pristanka“ kod odobravanja neredovitih krunskih feudalnih tražbina u vidu doprinosa odnosno novčane kompenzacije umjesto osobne vojne službe.<sup>24</sup> Formulaciji unatoč, „opći pristanak“ odnosio se samo na plemstvo kao najbogatiju i utjecajnu klasu skupinu u Engleskoj, a i tad vjerojatno samo u slučaju povećanja štitovine od strane krune, no ključni je korak za nastanak parlamenta u Engleskoj.<sup>25</sup> Sadržajno suženje kasnijih povelja nadživljava misao da krunske financije nadrastaju financije kralja i njegova domaćinstva (dvora). Stoga je u stvarima financijske prirode vladara potrebno ograničiti pristankom njegovih vazala te je opravdano začetak parlamentarnoga poreznog suvereniteta tražiti u prvoj verziji ove ustavne isprave.<sup>26</sup> Već Povelja iz 1215., kao rezultat borbe oslabljenoga kralja i revoltiranog plemstva dodatno prestrašenog feudalnim obvezama koje im nosi Ivanovo priznanje pape feudalnim gospodarom, izrijeком teži ograničiti fiskalnu moć vladara.<sup>27</sup> Pritom baruni

Kurtović (Zagreb: Autorska naklada, 2002.), 2-10, 33 te Ralph V. Turner, *Magna Carta: through the ages* (Harlow: Longman, 2003.), 80-111.

22 Čl. 61. Velike povelje 1215., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 300-303. Članak ukazuje ne samo na potrebu nadzora kraljevske vlasti, nego i začetak svijesti o nužnosti razlikovanja javnopravnog položaja kralja od privatne osobe kralja. Kurtović, *Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza*, 15-17, 20-21; Claire Valente, *The Theory and Practice of Revolt in Medieval England* (Burlington: Ashgate, 2003.), 12-13, 16, 21, 25-29, 33-35, 59-60.

23 Čl. 52. i 55. Velike Povelje 1215., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 298-301; Turner, *Magna Carta*, 76-77.

24 Čl. 14. Velike povelje 1215., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 290-291; Kurtović, *Državne financije srednjovjekovne Engleske*, 48-49; Turner, *Magna Carta*, 74-75; Katherine Fischer Drew, *Magna Carta* (Westport, London: Greenwood Press, 2004.), 49-50.

25 Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 85; suprotno Kurtović, *Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza*, 35-36.

26 Dragutin Klarić i Miro Gardaš, „Magna Carta u ustavno-pravnom kontekstu engleske povijesti“, *Pravni vjesnik* 19, br. 2-4 (2003): 36-37; Jelčić et al., *Financijsko pravo i financijska znanost*, 42. Imajući na umu pravno-povijesni razvoj Engleske, sve do ranog novog vijeka bilo bi pretjerano govoriti o fiskalnom suverenitetu kao ukupnosti financijskih ovlaštenja Parlamenta.

27 Kurtović, *Državne financije srednjovjekovne Engleske*, 67-68; Drew, *Magna Carta*, 51-53.



ne inzistiraju toliko na određivanju maksimuma porezne obveze, koliko na nužnosti njihovog pristanka pri ubiranju štitovine i izvanrednih prihoda u obliku pripomoći.<sup>28</sup> Na tragu običaja Povelja kompromisno potvrđuje tri posebne i unaprijed određene iznimke prikupljanja pripomoći kada saziv vazala i njihov pristanak nije potreban, a koje se mogu javiti na strani feudalnoga gospodara.<sup>29</sup> Navedeno će razlikovanje u kasnijem razvoju engleskog parlamentarizma poslužiti za odvajanje prihoda koje kruna nesporno ima pravo samostalno prikupljati od prihoda gdje takvog prava nema bez prethodne parlamentarne rasprave, ubrzo shvaćenog kao parlamentarno odobrenje koje se uobličava u parlamentarni prerogativ pri uvođenju izvanrednih poreza.<sup>30</sup>

Na ovim temeljima razvit će se fiskalno pravo „predstavnik poreznih obveznika“ u Parlamentu. Naime, nastanak novih gradova i snažan porast gradskog stanovništva tijekom 13. stoljeća neminovno otvaraju pitanje njihovog oporezivanja, a time i pitanje njihovog predstavništva u tijelu koje određuje i nadzire prikupljanje poreza.<sup>31</sup> Karakteristično za srednjovjekovno promišljanje o prirodi vlasti, kralj je često pozivao predstavnike neke skupine podanika kako bi osigurao njihov pristanak na kraljevske odluke koje su ih se izravno ticale. Stoga se porastom važnosti gradova čini logičnim i pozivanje njihovih predstavnika kada se raspravlja o nekom izvanrednom davanju kruni.<sup>32</sup> Kako se traženi iznosi, kao i brojnost kraljevskih gradova koji su bili obuhvaćeni ovim porezom, u potpunosti potvrđuju kao izraz trenutačne kraljevske preferencije, otpor kraljevskoj samovolji sve više počiva na argumentu da njihovo oporezivanje nije privatno-pravna stvar kralja kao vlasnika domene (i grada u njoj), nego je kao javno-pravno pitanje od općeg interesa.<sup>33</sup> Saziv Velikog vijeća iz 1265. to potvrđuje, pri čemu Proklamacija Vijeća od devet baruna predvođenih de Montfortom, a u ime zarobljenoga kralja, idejno počiva na odbačenom članku 61. Povelje iz 1215. te ističe kako bilo kakav otpor krune „čini pobunu cijelog kraljevstva zakonitom“.<sup>34</sup>

Poziv predstavnicima pojedinoga grada početno se smatra izrazom milosti krune, no kako engleski vladari nakon 1295. svojim sazivima afirmiraju ovu institucijsku

28 Čl. 12. Velike Povelje 1215., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 290-291; Jelčić *et al.*, *Financijsko pravo i financijska znanost*, 42.

29 Kurtović, *Državne financije srednjovjekovne Engleske*, 69-71. Pripomoći (engl. *aids*) se sve više shvaćaju kao vrsta poreza na pokretnine vazala. Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 88.

30 Richard H. Helmholz, „Magna Carta and the *ius commune*“, *The University of Chicago Law Review* 66, br. 2 (1999): 322-323, 325. Upitno je možemo li ovlasti *Commune consiliuma* svoditi isključivo na pravo odlučivanja o *eksplicite* navedenim daćama, a od interesa je i kasniji prijedor oko značenja pojma *consilium* u izvornom tekstu Velike Povelje, tj. označava li on pravo savjeta (engl. *counsel*) ili pak podrazumijeva pristanak (engl. *consent*). Klarić i Gardaš, *Magna Carta u ustavno-pravnom kontekstu engleske povijesti*, 36; Stubbs, *Select charters*, 51-53.

31 Stubbs, *Select charters*, 33.

32 Drew, *Magna Carta*, 50.

33 Kurtović, *Državne financije srednjovjekovne Engleske*, 71-76; J. F. Hadwin, „The last royal tallages“, *The English Historical Review* 96, br. 379 (1981): 344-347. Kada vrijeme nestabilnosti prođe, već Eduard I. će oporezivati svoje domene (uključujući i gradove) bez pristanka Parlamenta, ostavljajući Stogodišnjem ratu da ojača položaj gradova.

34 Valente, *The Theory and Practice of Revolt in Medieval England*, 29-30; Drew, *Magna Carta*, 54; Turner, *Magna Carta*, 115.

tvorevinu poglavito radi financiranja ratnih izdataka, kruna u suprotstavljanju političkim aspiracijama velikih baruna sve češće svoje saveznike nalazi među predstavnicima grofovijskog plemstva i gradova.<sup>35</sup> Dok feudalna struktura počiva na međusobnim pravima i obvezama pripadajućih pojedinaca, dajući svijetu razvijenog srednjovjekovlja privatnopravno obilježje, saziv Parlamenta iz 1295. donosi začetak zaštitnoga mehanizma kojim se kolektivni, a potom i sve jasnije javni interes štiti od partikularnih interesa različitih teritorijalnih jedinica.<sup>36</sup> Naime, proces jačanja središnje vlasti u Engleskoj usko je vezan uz razvoj parlamentarizma, pa ne čudi evolucija Parlamenta iz tijela u kojem predstavnici grofovija i gradova inicijalno očituju volju svojih sredina, u predstavničko tijelo koje sve veću pažnju posvećuje dobrobiti svih podanika odnosno cijele kraljevine.<sup>37</sup> Baruni će već 1297. primorati krunu da Potvrdom poveljom osnaži Veliku povelju i Povelju o šumama, da bi na tragu zahtjeva o nužnosti parlamentarnog pristanaka u postupku usvajanja statuta Poveljom dalekosežno obvezali kralja da ne ponovi (i tako pretvoriti u običaj!) namete i prisilne darove ili uvede bilo kakve daće „osim putem općeg pristanka cijelog kraljevstva i radi njegove opće koristi, izuzevši stare pripomoći i primjerene i uobičajene zapljene“.<sup>38</sup> Potvrđujući snagu predstavničke ideje i prava koje „kralja čini kraljem“, interesi se zajednice Potvrdom poveljom konkretiziraju na primjeru poreza na vunu koji „znatno opterećuje veliki broj (stanovništva) kraljevstva“ te ga je stoga potrebno ukloniti. To će potom služiti kao presedan u parlamentarnoj kontroli oporezivanja, tj. nastanku dihotomije u engleskom fiskalnom sustavu gdje je prihodovna strana „proračuna“ u rukama Parlamenta, dok je rashodovna stvar vladara, koji je stoga „mogao trošiti, ali nije mogao oporezivati. Parlament je mogao oporezivati, ali nije mogao trošiti.“<sup>39</sup>

35 Turner, *Magna Carta*, 114; Stubbs, *Select charters*, 38-39, 44-49. Počevši s vladavinom Henrika III., engleski vladari u pravilu sazivaju Parlament kako bi osigurali pristanak poreznih plataca na intenciju krune da raspiše opći porez.

36 Laski, *Foundations of Sovereignty and Other Essays*, 5. Eduard I. će se 1297. suočiti sa snažnim otporom engleskih gradova nametu na trgovinu vunom (engl. *maltolt*) u iznosu od tri marke na svaku vreću vune, a kojim je kruna financirala rat s Francuskom. Otpor se temeljio upravo na činjenici da kralj nije osigurao pristanak Parlamenta, odnosno predstavništva grofovija prije nametanja prisilnog zajma od trgovaca vunom. Odluka krune da zajam preoblikuje u opći porez dovodi do ustavne krize. Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 94-95.

37 Luce, *Legislative Principles*, 434; Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State* (London: NLB, 1974.), 114-115.

38 Čl. 5.-6. Potvrde povelje 1297., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 317; Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, 115. Velika Povelja tako postaje dio službene zbirke zakonskog prava (engl. *statute law*), no treba naglasiti kako Eduard potvrđuje očevu Povelju iz 1225., radije nego anakronu Ivanovu Povelju iz 1215., Kurtović, *Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza*, 2-3, 5.

39 Charles W. Adams, *Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije* (Zagreb: Institut za javne financije, 2006.), 167.

### 3. RAZDOBLJE DINASTIJE STUART: BORBA ZA ZAKONODAVNE PREROGATIVE PARLAMENTA

Uvažavajući političke ambicije Parlamenta, osnaženog Stogodišnjim ratom u kojem je često oblikovao i nadomještao nestalnu kraljevsku vlast, Tudori pristaju na parlamentarno onemogućavanje kraljevske (zakonodavne) samovolje iskazane u načelu da je „kralj-u-parlamentu... nadmoćan kralju“.<sup>40</sup> Kada Henrik VIII. pokuša izravno normirati svojim proklamacijama, *common law* sudovi propuštaju sankcionirati povrede takve „kraljeve legislacije“, što će krunu primorati da se okrene zakonodavnom postupku i time potvrdi parlamentarnu nadležnost.<sup>41</sup> Dijelom i kao reakcija na razvoj parlamentarizma, vladari ove dinastije vladaju uz parlamentarnu potporu te rijetko i u „razumnim“ razmjerima testiraju njegovu financijsku darežljivost, no u strahu od jačanja Parlamenta prorjeđuju njegove sazive.<sup>42</sup> Složeni odnos Tudora i Parlamenta prinudit će ovu vladarsku lozu da izvore prihoda nalazi na neočekivanim mjestima, pa nakon što pitanje valjanosti braka Henrika VIII. Tudora opasno optereti međunarodne odnose, posljedice na unutrašnjem planu će biti jasno izražene u Zakonu o vrhovništvu iz 1534.<sup>43</sup> Konfiskacija crkvenih i samostanskih posjeda utažit će Henrikovu rastrošnost bez većih sukoba s Parlamentom oko odobravanja novih poreza, stavljajući ujedno brigu o siromašnima prvi put pod državno okrilje, da bi elizabetanski zakoni o pomoći siromašnima utrljali put razvoju državne socijalne skrbi kao daleke preteče socijalne države.<sup>44</sup>

Iz doktrinarnih promišljanja o vladaru kao vrhovnom zakonodavcu kojem pripada i pravo tumačenja smisla pravne norme, 16. stoljeće izvodi načela kako kralj ne može biti tužen pred *common law* sudovima (koji sude u njegovo ime), jer prema osnovnom teorijskom konstruktu apsolutizma (lat. *princeps legibus solutus est*) kralj ne može povrijediti pravo.<sup>45</sup> Kako se apsolutističke postavke čine jedinim izlazom iz anarhije prouzročene religijskim sukobima, Stuarti ih ističu kao legitimacijsku osnovu oporezivanja podanika bez njihovog pristanka. Unatoč nespornoj ulozi Parlamenta u zakonodavnom postupku, uzurpaciju zakonodavne vlasti potvrđuju njegovi rijetki sazivi, dok ujedno jača utjecaj krune na sudbenu vlast koja postaje poslušni mehanizam ostvarivanja kraljeve volje.<sup>46</sup> Pod egidom unifikacije engleskog

40 Hinsley, *Sovereignty*, 117; Turner, *Magna Carta*, 152-153.

41 Luce, *Legislative Principles*, 30.

42 John W. McKenna, „The Myth of Parliamentary Sovereignty in Late-Medieval England“, *The English Historical Review* 94, br. 372 (1979): 481-483; Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, 118-120.

43 Zakon o vrhovništvu 1534., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga*, 420-422. Adams, *Za dobro i zlo*, 246.

44 Šefko Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga, Novi vijek* (Zagreb: Autorska naklada, 2005.), 7-10; Detaljnije vidi Dragan Novosel i Zrinka Erent-Sunko, „Pregled razvoja radno-socijalnog zakonodavstva u Engleskoj od 14. st.: Poor Law-Povijest kojoj se vraćamo“, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 6, br. 3-4 (2012).

45 Kurtović, *Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza*, 7., vidi i bilješku 15 na istoj stranici.

46 Opozicija kraljevskoj samovolji u Parlamentu upire se u Veliku povelju kao izvor drevnih prava, uključujući pravo na parlamentarni nadzor nad oporezivanjem, čime Parlament ukazuje na ustavno-običajna ograničenja vlasti engleskoga monarha. Drew, *Magna Carta*, 58.



i škotskog u novi pravni sustav koji će nadrastiti „arhaični“ *common law*, sudac kao državni službenik postaje dio izvršne vlasti te je dužan zastupati interese krune, čak i onda kad su oni suprotni običajima kraljevstva.<sup>47</sup> Kako se Jakov I. radi zadovoljenja financijskih potreba krune ne može osloniti na Parlament, nedostatak novčanih sredstava prinudio je kralja ekstenzivno tumačiti pripadajuće mu povlastice (osobito *purveyance* i *wardship*) te nametnuti porez na kruh i pivo. To će pak ponukati Donji dom da otpor politici krune 1606. izrazi u Isprici Donjeg doma kojom pažljivo ističe vlastita „drevna prava“.<sup>48</sup> Kako se engleski fiskalni sustav nije bitnije mijenjao od 14. stoljeća, nevelika raspoloživa sredstva primorat će kralja da istakne, pozivajući se na srednjovjekovne primjere, kako su njegovi prerogativi iznad statuta i *common lawa*, tim više ako se država nalazi u ratu ili nekoj drugoj ozbiljnoj opasnosti.<sup>49</sup>

Pokušaj modernizacije fiskalnog sustava je i Veliki dogovor iz 1610., kada grof od Salisburija u kraljevo ime nudi odreknuće krune od navedenih povlastica u zamjenu za fiksnu godišnju sumu odobrenu od Parlamenta (200 tisuća funti).<sup>50</sup> Približavanje dviju suprotstavljenih strana znatno otežavaju njihove ideološke pozicije, jer je kralj „smatrao da mu je ispod časti cjenkati se s parlamentom oko svojih prava, za koja je smatrao da mu pripadaju po Božjem pravu“, dok je Parlament svjestan da bi financijsko osamostaljenje krune znatno oslabilo njegov položaj.<sup>51</sup> Lord Coke jasno će upozoriti krunu kako samovoljne izmjene *common lawa* kao „drevnog i najboljeg nasljeđa njegovih podanika“ ne mogu polučiti pravni učinak.<sup>52</sup>

Kada u pokušaju prinude krune na ulazak u Tridesetogodišnji rat Parlament 1621. iskaže namjeru nadzora u vođenju vanjske politike, Jakov I. raspušta ovaj „skup svojih sluga“, no Parlament prethodno uspijeva potvrditi slobodu parlamentarne rasprave i tako je uzdići nad kraljevskom privilegijom te ujedno postaviti temelje

47 Michael Stolleis, „Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism“, u: *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law*, eds. Yasutomo Morigiwa, Michael Stolleis i Jean-Louis Halpérin (Dordrecht: Springer, 2011.), 4-6; Gerard B. Warden, „Law Reform in England and New England, 1620 to 1660“, *The William and Mary Quarterly* 35, br. 4 (1978): 684-686; Malcolm Smuts, „Political thought in Early Stuart Britain“, u: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward (Oxford: Blackwell Publishing, 2003.), 280-281.

48 Zrinka Erent-Sunko i Vladimir Radulić, „Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji“, *Zagrebačka pravna revija* 1, br. 1 (2012): 13-14; Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 195-196, 207.

49 Turner, *Magna Carta*, 149; David L. Smith, „Politics in Early Stuart Britain, 1603-1640“, u: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward (Oxford: Blackwell Publishing, 2003.), 237. Rizničar, lord Cecil, upozorit će Jakova da kruna treba posvetiti više pažnje fiskalnoj disciplini prije nego uputi nove zahtjeve poreznim obveznicima. Naime, postojao je opći konsenzus da kruna osim u izvanrednim okolnostima nema pravo zadirati u imovinu podanika bez parlamentarnog pristanka. Pokazat će se da rani Stuarti na engleskom prijestolju nisu nužno dijelili ovo uvjerenje. Smuts, *Political thought in Early Stuart Britain*, 280-281.

50 Michael J. Braddick, „The Rise of the Fiscal State“, u: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward (Oxford: Blackwell Publishing, 2003.), 73-74.

51 Erent-Sunko i Radulić, *Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji*, 14.

52 Luce, *Legislative Principles*, 32; Turner, *Magna Carta*, 147-149, 155-158; Smuts, *Political thought in Early Stuart Britain*, 278-280.

budućega sudjelovanja u oblikovanju vanjske politike.<sup>53</sup> Pa dok Jakov I. unatoč silnom nezadovoljstvu uspijeva Englesku držati izvan ratnih zbivanja, apsolutističko-etatičke težnje njegovog nasljednika Karla I. će, unatoč lošem stanju državnih financija, dovesti do ratova sa Španjolskom i Francuskom. Sredstva za rat kralj prikuplja svojim proklamacijama, tj. mimo volje Parlamenta pozivajući se na svoje prerogative u vidu određenih davanja i prisilnih darova (benevolencija).<sup>54</sup> Parlament, prestrašen apsolutističkim aspiracijama krune, priziva *common law* i svoja financijska prava te pristaje odobriti petogodišnji porez za vojsku tek kao zamjenu za kraljevo prihvaćanje Peticije prava.<sup>55</sup> Ovaj akt iz 1628. utemeljen je na slobodama koje struje još iz Velike povelje, no položaj Parlamenta u odnosu na krunu sada je ojačan uzdizanjem načela zakonitosti. Posljedično, kruni se uskraćuje pravo nametanja poreza, pozajmica, prisilnih darova ili sličnih daća bez parlamentarnog pristanka, a porezni suverenitet, određen kao ovlaštenje propisivanja i ubiranja poreza, izrijeком se povjerava u nadležnost zakonodavne vlasti.<sup>56</sup>

Relaksacija međunarodnih odnosa nakon 1630. omogućit će kralju da se posveti unutarnjim pitanjima „uz očuvanje... vlastite savjesti i onog na što ga obvezuju njegove privilegije“.<sup>57</sup> Karlo svoju vlast jača nesazivanjem Parlamenta jedanaest godina, pa u tom razdoblju državnu riznicu inovativno puni pozivajući se na arhaične povlastice (engl. *forest fines* i *distrain of knighthood*) te posebno omraženi „brodski novac“ (engl. *ship money*).<sup>58</sup> Sve otvorenije i brojnije povrede Peticije prava posebno su uočljive na primjeru „brodskog novca“, novčanog nameta običajno prikupljanog u vrijeme rata od lučkih gradova (umjesto isporuke brodovlja) radi opremanja kraljevske mornarice, koji u početku ne izaziva reakciju jer je običajno prihvaćen kao privilegij krune.<sup>59</sup> Kada ga kralj pokuša pretočiti u opći mirnodopski porez zbog „potencijalne ratne ugroženosti“, dolazi do snažnih prosvjeda od 1634. do 1639., a otpor plaćanju po toj osnovi dovest će 1637. do brojnih suđenja radi nepoštovanja kraljevskih naloga (engl. *ship writs*). Razmjer razilaženja kralja i Parlamenta u navedenom pitanju vidljiv je u presudi Suda kraljeva stola parlamentarcu Hampdenu, kojom se potvrđuje pravo krune

53 Erent-Sunko i Radulić, *Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji*, 14. Slično, Jakov podsjeća Donji dom 1604. te ponovno 1621. da su njihova prava tek velikodušni darovi njegovih kraljevskih prethodnika, pa ih „u slučaju potrebe“ može i oduzeti. Smith, *Politics in Early Stuart Britain, 1603-1640*, 236.

54 Braddick, *The Rise of the Fiscal State*, 72, 74-77.

55 Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga*, 19; Smith, *Politics in Early Stuart Britain, 1603-1640*, 239. Londončani su kraljevo prihvaćanje Peticije slavili na ulicama, vjerujući da se kralj potpisom obvezao na parlamentarni pristanak prije raspisivanja bilo kakvih nameta. Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 196.

56 Petition of Right 1628, čl. 10., u: Bruce Frohnen, ed. *The American Republic: Primary sources*, Liberty Fund, Indianapolis, 2002., pristup 9. prosinca 2018., <https://www.libertyfund.org>.

57 Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 196.

58 Erent-Sunko i Radulić, *Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji*, 18-19.

59 Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 196. Zadržavajući pravo na određene namete, statuti Eduarda I. i II. priznaju parlamentarni suverenitet kod oporezivanja, što će uostalom potvrditi i razjasniti Peticija prava.

na prikupljanje rečenog poreza u svrhu dobrobiti te obrane kraljevstva „u opasnosti“, no manjina sudskog vijeća ukazuje na nezakonitost postupanja krune s obzirom na to da ovaj (u osnovi opći) porez nema parlamentarni pristanak.<sup>60</sup> Nepoštivanje Peticije i progon njezinih zagovaratelja rasplamsat će borbu protiv apsolutizma i samovolje. Kada krana, smatrajući da uživa neograničene ovlasti, pređe granicu dopustivoga u očima Parlamenta, dolazi do osporavanja običajno potvrđenog primata krune u obrani države, ali i njezine uloge u zakonodavnom postupku.<sup>61</sup>

Štiteći državni interes, Dugi parlament brodski novac proglašava nezakonitim nametom, a potom sudi kraljevim pristašama te će 1641. od kralja iznuditi i promulgaciju odluke prema kojoj ne može biti raspušten bez vlastita pristanka.<sup>62</sup> Parlament se sada neskriveno predstavlja kao zaštitnik države i nacije u njezinoj cijelosti. Razmatrajući ovlasti Parlamenta u 17. stoljeću Whitelock uočava kako „građani... (ne pripadaju) samo mjestima kojima služe, nego kao članovi parlamenta služe svakoj grofoviji, gradu i naselju Engleske te cijelom kraljevstvu... dužni su brinuti o svakoj grofoviji, gradu i naselju Engleske kao da je u pitanju ona koja ih je izabrala“.<sup>63</sup> Prvi put u povijesti, Parlament će uz svoju zakonodavnu nadležnost i izravno upravljati državom, dok će pročišćeni Krnji parlament poraženog i potom zarobljenoga kralja osuditi 1649. na smrt.<sup>64</sup> U presudi Visokog suda pravde Karlo I. se proglašava „tiraninom, izdajnikom i ubojicom te državnim neprijateljem“ te ga se osuđuje na smrt, jer mu je činjenicom stupanja na englesko prijestolje „povjerena ograničena moć vladanja, sukladno pravu zemlje“, dok su ga sam položaj i dana prisega obvezivale da „vlast koja mu je povjerena koristi za dobrobit i blagostanje ljudi te za očuvanje njihovih prava i sloboda“.<sup>65</sup> Objedinjenje vlasti u Parlamentu, a nakon donošenja Sredstva upravljanja 1653. u Državnom savjetu pod Cromwellovim vodstvom, ukazuje na brigu o državnim interesima pa se u revolucionarnom razdoblju uspostavljaju temelji modernoga poreznog sustava uvođenjem redovitih godišnjih poreza na trgovinu, zemlju i pokretnine.<sup>66</sup> Militarizacija društva za Cromwellove vlasti tome svakako pridonosi, no položaj lorda protektora u Sredstvu upravljanja nominalno potvrđuje nužnost parlamentarnoga pristanka kod ukinuća starih i donošenja novih zakona, odnosno za određivanje poreza ili nameta. Odredba je relativizirana pozivanjem na članak 30. koji neodoljivo podsjeća na prethodno razmatrane zahtjeve Jakova I., jer Cromwellu i Državnom savjetu omogućuje samovoljnu legislaciju, uključujući i

60 Turner, *Magna Carta*, 158-159; Braddick, *The Rise of the Fiscal State*, 73-74.

61 Turner, *Magna Carta*, 151-152, 158-159; Laski, *Foundations of Sovereignty and Other Essays*, 22-23.

62 Erent-Sunko i Radulić, *Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji*, 18-19; Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 200.

63 Luce, *Legislative Principles*, 434. Sredinom narednog stoljeća Donji dom će ovakve teorijske konstrukcije izrijeком potvrditi.

64 Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga*, 22 i dalje.

65 *The Sentence of the High Court of Justice upon the King*, pristup 17. prosinca 2019., <http://www.constitution.org/eng/conpur084.htm>. Sean Kelsey, „Politics and Procedure in the Trial of Charles I“, *Law and History Review* 22, br. 1 (2004): 1-25.

66 Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga*, 20-22. Braddick, *The Rise of the Fiscal State*, 78-80.; Martyn Bennett, *Oliver Cromwell* (London: Routledge, 2006.), 115, 136, 160-161.

propisivanje nameta pozivanjem na nuždu.<sup>67</sup>

Restauracija Sturta na kraljevsko prijestolje ne predstavlja puki povratak na predrevolucionarno razdoblje, jer na snazi ostaju zakoni iz prvih godina zasjedanja Dugog parlamenta. Već prvi saziv restauracijskog Parlamenta 1660. izriječno potvrđuje potrebu parlamentarnog odobrenja novih općih poreza, uključujući i fiskalne mehanizme koje je kruna prethodno više ili manje uspješno podvodila pod svoje prerogative dok izdvajanje carina i nadležnosti u pitanjima prekomorske trgovine iz kraljevskih prerogativa nedvosmisleno potvrđuje snagu Parlamenta.<sup>68</sup> Kruna ne samo da afirmira Zakon o plovidbi iz 1651. kojeg snažno zagovaraju trgovci, nego je 1660. prisiljena na usvajanje Zakona o ukidanju držanja zemlje uz vojne službe, kojim se napušta tradicionalni feudalni sustav koji počiva na viteškim posjedima, pa vojna obveza kao uvjet držanja zemlje konačno nestaje iz engleskoga zemljišnog prava. Posljedično, financijski položaj krune slabi jer, vezana uz parlamentarni pristanak kod raspisivanja općeg poreza, gubi i svoje tradicionalne prihode u vidu skrbništva nad osobom (i zemljom!) maloljetnih nasljednika odnosno prijenosnine kao vlasničke pristojbe kod nasljeđivanja feuda.<sup>69</sup> Prije Građanskog rata oko tri četvrtine prihoda nije pod parlamentarnim nadzorom; nakon 1660. samostalni prihodi krune čine tek oko 10 % ukupnih prihoda, što će se do 1690. smanjiti na „mizernih“ 3 %.<sup>70</sup>

Proaktivna uloga Parlamenta dolazi do izražaja 1666. kada je Parlament zatražio pregled kraljevih računa u svezi s trošenjem sredstava odobrenih za rat protiv Nizozemske, efektivno uspostavljajući zakonodavnu financijsku kontrolu rashodovne strane javnih financija.<sup>71</sup> Porezni prerogativ legislative pokazat će se presudnim u prisiljavanju Karla II. na potvrdu Zakona o ispitivanju vjere 1673., no kada Jakov II. ubrzo po dolasku na prijestolje pokuša pod krinkom vjerske tolerancije relativizirati njegove odredbe pozivajući se na Deklaracije o oprost, pokrenut će 1688. Slavnu revoluciju.<sup>72</sup> Uspon Vilima Oranskog i Marije na prijestolje iznjedrit će još jedan dokument – Zakon o pravima kojim se jasno odbacuju zakonodavne aspiracije krune u korist Parlamenta. Tako nabrajajući „nedjela“ i povrede prava od strane Jakova II. već u prvom članku ističe kako „hinjena ovlast suspenzije zakona ili njihova izvršenja, kao (izraz) kraljevske vlasti, a bez pristanka parlamenta, je protuzakonita“. <sup>73</sup> Novu stvarnost potvrđuje primjer rata s Francuskom u kojem pomorski porazi ukazuju na potrebu izgradnje moćne mornarice, no parlamentarni nadzor krunskog zaduživanja i trošenja znatno će kruni otežati prikupljanje potrebnih sredstava, pa je izlaz pronađen u osnivanju Engleske banke 1694. i financiranju ratnih izdataka državnim

67 Erent-Sunko i Radulić, *Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji*, 25-26. Suočen s parlamentarnim otporom u pitanju financiranja stajaće vojske, Cromwell bez zadržke raspušta Parlament oduzimajući mu pritom i pravo rasprave o vojnim izdatacima.

68 Turner, *Magna Carta*, 161-163.

69 Turner, *Magna Carta*, 161-163.

70 Burg, *A World History of Tax Rebellions*, 227; Braddick, *The Rise of the Fiscal State*, 69-71, 81-82.

71 Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga*, 26.

72 Turner, *Magna Carta*, 166-167.

73 Zakon o pravima 1689., u: Šefko Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga, Novi vijek* (Zagreb: Autorska naklada, 2005.), 20-25.

obveznicama.<sup>74</sup> Ovakav je iskorak bio moguć jer razvoj financijskih mehanizama za osiguranje kratkoročnih zajmova pokazuje da umjesto kralja kao jamca, iza engleskih financija sve više staje država.<sup>75</sup>

#### **4. POTVRDA FISKALNOG SUVERENITETA KAO PREROGATIVA DONJEG DOMA**

Tijekom vladavine prva tri kralja iz kuće Hanover institucionaliziran je dotadašnji razvoj Parlamenta, a međudinastijske borbe zamijenjene su parlamentarnima.<sup>76</sup> Viktorijansko razdoblje privelo je kraju evoluciju parlamentarnog i fiskalnog suvereniteta te ih sjedinilo s demokratskim načelom koje je u vihoru liberalizma dotad ostalo strano engleskom parlamentarnom razvoju. Dok su prethodna razdoblja bila obilježena borbom kralja i Parlamenta, viktorijansko razdoblje ostaje obilježeno sukobima dvaju parlamentarnih domova za primat u legislaciji. Gladstone je primarnim aksiomom modernoga engleskog Ustava označio supremaciju Donjeg doma nad ostalim granama vlasti i iz njegova pristanka izvodio autoritet same volje naroda<sup>77</sup> te je upravo viktorijansko razdoblje obilježeno borbom za zakonodavne (ponajprije financijske) prerogative Donjeg doma. Takav je razvoj obilježen dvama usporednim tendencijama: reformskim zakonodavstvom u cilju demokratizacije Donjeg doma (koji je na početku 19. stoljeća bio sve samo ne demokratski)<sup>78</sup> te povremenim neslaganjima Donjeg i Gornjeg doma oko konkretnih zakonskih prijedloga, što je dovelo do preispitivanja uloge i dosega prava legislacije potonjega doma kao jednakog.

Povijesno se između tri parlamentarna prerogativa (oporezivanja, legislative i kontrole egzekutive) pravo Donjeg doma na odlučivanje o fiskalnim pitanjima najranije afirmiralo<sup>79</sup> s obzirom na to da su stalne financijske potrebe kraljeva bile presudne u uspostavi njihove ovisnosti o Parlamentu, tj. Donjem domu, ne samo u pitanjima oporezivanja, već i u pogledu općeg zakonodavstva.<sup>80</sup> Još je 1678. Donji dom izglasao rezolucije tvrdeći kako svi, tzv. financijski zakoni moraju poteći iz Donjeg doma te kako Gornji dom nema ovlasti zadirati u njihov sadržaj ili ih izmijeniti. Iako je Gornji dom izrazio neslaganje, dugotrajna praksa koja je uslijedila ukazala je na prihvaćanje

74 Katharina Pistor, „From Territorial to Monetary Sovereignty“, *Theoretical Inquiries in Law* 18, br. 2 (2017): 494.

75 Braddick, *The Rise of the Fiscal State*, 77-78, 81, 84-85. Prema autoru, u zadnjoj dekadi 17. stoljeća Engleska počiva na suvremenim financijskim institucijama poput Engleske banke i Riznice, uz sasvim nedvojbeno određenje parlamentarnog prava na oporezivanje, kao i državnog duga.

76 Kurtović, *Opća povijest prava i države, II. knjiga*, 30-31.

77 Silas Alward, „The Evolution of English Parliamentary Government“, *The Canadian Law Times* 35 (1915): 473.

78 Detaljnije o četiri velike reforme Parlamenta u Daniel George Edward Hall, *A Brief Survey of English Constitutional History* (London: George G. Harp & Co. Ltd., 1939.), 224 i dalje; o demokratizaciji Donjeg doma u: Harry Graham, *Mother of Parliaments* (London: Methuen, 1911.), 41-43.

79 Dudley Julius Medley, *A Student's Manual of English Constitutional History* (Oxford: B. H. Blackwell, 1913.), 248.

80 Medley, *A Student's Manual of English Constitutional History*, 529.



takvog stanja. Kako je postao običaj da se u financijske zakone uvodi i zakonodavstvo koje samo po sebi ne pripada financijskoj materiji, Gornji dom je 1702. izglasao praksu podvođenja nefinancijskih mjera pod financijske zakone neparlamentarnom i potencijalnom prijetnjom Ustavu.<sup>81</sup> Usprkos tomu, nije dovedeno u pitanje pravo Gornjeg doma da odbije prijedlog zakona i vrati ga Donjem domu.<sup>82</sup> Pritom valja uzeti u obzir kako do 1860. nije bilo neuobičajeno stavljanje amandmana Gornjeg doma na prijedlog zakona koji je izravno ili neizravno obuhvaćao i financijska pitanja.<sup>83</sup> Ujedno, više je puta odbio izglasati financijski zakon u čiji su sadržaj umetnute nefinancijske odredbe, ali bi, suočen s pritiskom Donjeg doma i elektorata uvijek ustuknuo.<sup>84</sup> Zagovaratelji takvog postupanja pronalazili su opravdanje u činjenici da su značenje i doseg proračuna nadišli puko odobravanje „pomoći“ te kako bi lišiti Gornji dom prava odlučivanja o financijskim pitanjima značilo isključiti ga od odlučivanja o približno tri četvrtine javnih poslova, negirajući bit njegove ustavne uloge.<sup>85</sup> Takva je praksa rezultirala odugovlačenjem zakonodavnoga postupka te su mnogi zakonski prijedlozi „umirali u limbu“ između dvaju domova. To je tijekom 18. i 19. stoljeća (ne samo vezano za financijska pitanja) rezultiralo oštrim kritikama na račun Gornjega doma te ga se počelo smatrati „prvakom među anomalijama britanskog Ustava“.<sup>86</sup> Takav je sentiment pojačan činjenicom da bi Gornji dom naposljetku uvijek udovoljio zahtjevima javnoga mnijenja te ga se umjesto čuvarom ustavnih običaja počelo smatrati elementom zakonodavne opstrukcije,<sup>87</sup> što je ponajbolje izraženo izjavom: „Gornji se dom odbija boriti. Predaje se, ali ne umire“.<sup>88</sup>

Neslaganja dvaju domova oko osjetljivih političkih pitanja u drugoj polovici 19. stoljeća dovela su do niza prijedloga u cilju preispitivanja i redefiniranja uloge te sastava Gornjeg doma.<sup>89</sup> Kulminacija je takvog raspoloženja odbijanje izglasavanja proračuna u Gornjem domu 1909. Taj je čin rezultirao dvama izborima za Donji dom u roku od godine dana koji su (iako s manjom potporom) ostavili liberale na vlasti. Raspoloženje javnosti evidentno je bilo na strani liberalne većine u Donjem domu te je donošenjem Zakona o Parlamentu iz 1911. osigurana potpuna nadležnost Donjeg doma vezano za financijska pitanja i njegova prevlast u pogledu zakonodavstva.<sup>90</sup>

81 Graham, *Mother of Parliaments*, 30. *Argumentum a contrario*, time je javno deklarirao slaganje kako su financijska pitanja prerogativ Donjeg doma.

82 Graham, *Mother of Parliaments*, 30.

83 Alfred L. P. Dennis, „The Parliament Act of 1911“, *American Political Science Review* 6, br. 2 (1912): 210.

84 Graham, *Mother of Parliaments*, 30; Tako je i nakon ustavne krize iz 1909., okončane Zakonom o Parlamentu, Gornji dom izglasao neizmijenjenu verziju ranije odbijenog proračuna (tzv. *People's Budget*) poštujući odluku elektorata, Lucas Prakke, „Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King“, *European Constitutional Law Review* 2, br. 1 (2006): 124-125.

85 Dennis, *The Parliament Act of 1911*, 208.

86 Justin McCarthy, „The Useless House of Lords“, *The North American Review* 157, br. 441 (1893): 215.

87 McCarthy, *The Useless House of Lords*, 215. i dalje.

88 McCarthy, *The Useless House of Lords*, 220.

89 Thomas Pitt Taswell-Langmead, *English Constitutional History* (London: Sweet & Maxwell, Limited, 1929.), 683-684.

90 Maurice Sheldon Amos, *English Constitution* (London: Longmans, Green and co., 1930.), 171;

Navedeni je zakon preslikao sentiment političke javnosti prema Gornjem domu te su njegove odredbe predviđene kao privremeno rješenje dok „se Dom lordova onakav kakav je danas zamijeni jednim drugim domom koji bi bio zasnovan na narodnoj umjesto na nasljednoj osnovi“.<sup>91</sup> Iako je fiskalno pitanje potaknuto odbijanjem proračuna 1909. bilo kulminacija zahtjeva za izmjenom položaja Gornjega doma, što odgovara isprepletenosti razvoja fiskalnog suvereniteta i parlamentarizma u povijesnim mijenama engleskoga Ustava, daleko se važnijim u nekoliko desetljeća koja su prethodila Zakonu o Parlamentu pokazalo, tzv. irsko pitanje i odbijanje *Home Rule Billa* od strane unionista u Gornjem domu.<sup>92</sup> Upravo je pri glasanju o drugoj verziji Gladstoneovog *Home Rule Billa* 1893. poražen prijedlog vlade s dotad nezapamćenom opozicijom u Gornjem domu (419 glasova protiv, nasuprot 41 glasu za).<sup>93</sup> O važnosti irskoga pitanja svjedoči i činjenica da se na neuspjeloj ustavnoj konferenciji koja se sastala 22 puta između 17. lipnja i 10. studenoga 1910. pitanje prava Gornjeg doma u pogledu financijske legislative pokazalo nekontroverznom, dok je ustrajnost konzervativne većine u Gornjem domu iskazana u pogledu prava lordova na suodlučivanje o zakonima ustavnoga značaja, uključujući spomenuto irsko pitanje.<sup>94</sup>

Dakako, Zakon o Parlamentu bio je i posljedica činjenice da se nakon, tzv. *Reform Billa* 1832. moglo tvrditi kako Donji dom odražava bilo naroda, dok su članovi Gornjeg doma predstavljali isključivo „sebe, uživajući punu potporu svojih birača“.<sup>95</sup> Pritom nasljedna osnova članstva u Gornjem domu nije bila ključna, koliko činjenica da je njegov sastav bio ekstremno stranački raspodijeljen s uvjerljivom dominacijom konzervativnih lordova koji su bili spremni koristiti prerogative Gornjeg doma protivno volji izraženoj u Donjem domu.<sup>96</sup> Takvo stanje najbolje izražava primjedba Lloyda Georgea koji je, na tvrdnje konzervativnog člana Donjeg doma kako je Gornji dom „pas čuvar Ustava“, odgovorio kako je riječ o „Balfourovoj pudlici“, misleći na naklonost Gornjeg doma prema tadašnjem lideru opozicijskih konzervativaca u Donjem domu Balfouru.<sup>97</sup> Stoga je samorazumljiv zahtjev da se Gornjem domu ne dopusti odlučivanje o poreznom opterećenju naroda kojeg ne predstavlja te da ga se spriječi u opstrukciji nefinancijskih reformskih prijedloga. U tom je smislu Zakonom o Parlamentu određeno kako će financijski prijedlog poslan Gornjem domu najmanje mjesec dana prije kraja zasjedanja, ako ne bi u roku od mjesec dana bio usvojen

Taswell-Langmead, *English Constitutional History*, 684-688; Chris Ballinger, „Hedging and Ditching: The Parliament Act 1911“, *Parliamentary History* 30, br. 1 (2011); Philip Norton, „Resisting the Inevitable? The Parliament Act 1911“, *Parliamentary History* 31, br. 3 (2012): 449 i dalje; Joseph Jaconelli, „The Parliament Bill 1910-1911: The Mechanics of Constitutional Protection“, *Parliamentary History* 10, br. 2 (1991) te Prakke, *Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King*, 118-131.

91 Zakon o Parlamentu 1911., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga*, 30.

92 Norton, *Resisting the Inevitable?*, 455.

93 Prakke, *Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King*, 120.

94 Ballinger, *Hedging and Ditching*, 26.

95 Graham, *Mother of Parliaments*, 18, 38.

96 Norton, *Resisting the Inevitable?*, 446.

97 Prakke, *Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King*, 122.

bez amandmana, biti podnesen na potvrdu kralju.<sup>98</sup> Time je izrijeком potvrđeno tada prevladavajuće tumačenje ustavne konvencije kako Gornji dom nema pravo zadirati u sadržaj financijskih zakona već ih može samo potvrditi ili odbiti u obliku u kojem mu ih je uputio Donji dom. Začetci takvog tumačenja potječu još iz 1671. kada je to pitanje postavljeno pred zajedničko zasjedanje dvaju domova, što proizlazi iz shvaćanja kako bi zadiranje u sadržaj financijskog zakona bilo kršenje prerogativa Donjeg doma, dok je, s druge strane, za usvajanje zakona potrebna potvrda svih triju elemenata engleskoga Parlamenta (pristanak oba doma i kraljeva potvrda). Stoga je kao kompromisno rješenje proizišlo iz povijesnih datosti uzeto tumačenje o mogućnosti prihvatanja ili odbijanja financijskog zakona od strane Gornjeg doma, ali ne i stavljanja amandmana na njega.<sup>99</sup>

Po promulgaciji takav će prijedlog postati zakonom, usprkos nedostatku pristanka Gornjeg doma. U pogledu ostalog zakonodavstva, uloga Gornjeg doma svedena je na pravo suspenzivnog veta.<sup>100</sup> Ozakonjenje isključive zakonodavne nadležnosti Donjeg doma u pitanjima financija, iako revolucionarno u izričaju, u sadržaju tek potvrđuje običajno prihvaćeno stanje. Od 1832. do 1909. Gornji dom je tek jednom odbio izglasati „pravi“ financijski zakon te je moguće tvrditi kako je odbijanje proračuna 1909. bilo daleko revolucionarnije od Zakona o Parlamentu koji je uslijedio.<sup>101</sup> Inovativnijom se može ocijeniti odredba kojom je odlučivanje o tome je li u pitanju „financijski“ (u pogledu kojeg je Gornji dom onemogućen u djelovanju) ili „običan“ zakon (u pogledu kojeg mu preostaje mogućnost odugovlačenja zakonodavnog postupka, koje je, zbog složenosti parlamentarne procedure, nerijetko rezultiralo „odumiranjem“ prijedloga u ponovljenom postupku) povjereno u ruke *speakera* Donjeg doma. Svaka potvrda *speakera* u tom je pogledu konačna i niti jedan je sud ne može preispitati.<sup>102</sup> Ovlašt određivanja i kontrole radi li se o financijskim zakonima istaknula se umnogome ključnim pitanjem. Mogućnost definiranja svojevrzne „formule“ kojom bi se određivalo potpada li predmetna materija pod definiciju financijskog zakona, a pri čemu bi nesuglasice oko interpretacije bile ostavljene na odlučivanje sudovima, pokazala se neprihvatljivom. Ideja potencijalnog miješanja sudova u parlamentarne poslove smatrana je stranom engleskom parlamentarizmu te je naposljetku odbačena. Najprihvatljivijim rješenjem liberalnoj vladi pokazala se odredba o *speakeru* Donjeg doma kao arbitru pri odlučivanju o (ne)financijskoj naravi određenoga zakona.<sup>103</sup>

98 Čl. 1. Zakona o Parlamentu 1911., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga*, 30.

99 Jaconelli, *The Parliament Bill 1910-1911*, 282-283.

100 Čl. 2. Zakona o Parlamentu 1911., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga*, 31.

101 Edward Jenks, „Parliament Act and the British Constitution“, *Columbia Law Review* 12, br. 1 (1912): 35-36.

102 Čl. 1., st. 3. i čl. 3. Zakona o Parlamentu 1911., u: Kurtović, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga*, 30-31.

103 Jaconelli, *The Parliament Bill 1910-1911*, 286-287.

## 5. ZAKLJUČAK

Donošenjem Zakona o Parlamentu dovršen je razvoj fiskalnog suvereniteta u Engleskoj, a koji je prošao razvojne stadije od povremenog pristanka na zahtjeve vladara za izvanrednim davanjima, preko sredstva ograničenja kraljevske samovolje i borbe za zakonodavne ustupke, do afirmacije Parlamenta kao zakonodavca. Pritom definiranje apsolutnoga prava predstavničkog tijela da odlučuje o fiskalnim pitanjima predstavlja završetak razvoja fiskalnoga suvereniteta, dok je pitanje pravednosti prihodovne strane proračuna prepušteno svijesti birača, izraženoj kroz načelo demokracije i rezultate izbornog procesa, o poželjnoj razini porezne pravednosti. S obzirom na elastičnost i nekodificiranost engleskog Ustava jasno je kako u njemu nisu sadržane eksplicitne odredbe o dizajnu poreznog sustava, poput socijalno-političkih načela oporezivanja sadržanih u Ustavu Republike Hrvatske<sup>104</sup> te načela progresivnosti sadržanog u ustavima Italije<sup>105</sup> i Španjolske.<sup>106</sup> Krajnja je točka takvoga evolutivnog puta potvrda isključive nadležnosti Donjeg doma, kao izabranog narodnog predstavništva, u fiskalnim pitanjima te prvenstva u zakonodavnim pitanjima općenito. Time je potvrđena tvrdnja da je, iako ideja političke reprezentacije (od srednjeg vijeka do suvremenosti) nije isključivo engleska, engleski Parlament, često nespretna u izvedbi i sužene perspektive, svojim presedanima postao primarnim instrumentom razvoja engleske demokracije.<sup>107</sup> Na tragu izloženoga, može se zaključiti kako je upravo borba za fiskalni suverenitet ključan element opisanog razvoja.

### LITERATURA

1. Adams, Charles. W. *Za dobro i zlo: utjecaj poreza na kretanje civilizacije*. Zagreb: Institut za javne financije, 2006.
2. Alward, Silas. „The Evolution of English Parliamentary Government.“ *The Canadian Law Times* 35 (1915): 469-482.
3. Amos, Maurice Sheldon. *English Constitution*. London: Longmans, Green and co., 1930.
4. Anderson, Perry. *Lineages of the Absolutist State*. London: NLB, 1974.
5. Asquith, Cyril i Dalzell Chalmers. *Outlines of Constitutional Law*. London: Sweet & Maxwell, 1932.
6. Ballinger, Chris. „Hedging and Ditching: The Parliament Act 1911.“ *Parliamentary History* 30, br. 1 (2011): 19-32.
7. Bateman, Chris G. „Nicaea and Sovereignty: The Introduction of an Idea about the Beginnings of State Sovereignty.“ *International Zeitschrift* 7, br. 2 (2011): 32-73.
8. Bennett, Martyn. *Oliver Cromwell*. London: Routledge, 2006.
9. Bodin, Jean. *On Sovereignty: Four chapters from The Six Books of the Commonwealth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

104 Čl. 51. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.

105 *Constitution of Italy 1947 (rev. 2012)*, art. 53 (2), pristup 25. veljače 2020., [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en).

106 *Constitution of Spain 1978 (rev. 2011)*, section 31 (1), pristup 25. veljače 2020., [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en).

107 Reginald Lennard, *Democracy – The Threatened Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1941), 14.

10. Braddick, Michael J. „The Rise of the Fiscal State“. U: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward, 69-87. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
11. Burg, David F. *A World History of Tax Rebellions*. New York: Routledge, 2005.
12. *Constitution of Italy 1947 (rev. 2012)*. Pristup 25. veljače 2020. [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en).
13. *Constitution of Spain 1978 (rev. 2011)*. Pristup 25. veljače 2020. [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en).
14. Dennis, Alfred L. P. „The Parliament Act of 1911.“ *American Political Science Review* 6, br. 2 (1912): 194-215.
15. Drew, Katherine Fischer. *Magna Carta*. Westport, London: Greenwood Press, 2004.
16. Erent-Sunko, Zrinka i Vladimir Radulić. „Engleska puritanska revolucija u XVII. st. kao odgovor na samovolju kralja i protektorat kao most od monarhije k monarhiji.“ *Zagrebačka pravna revija* 1, br. 1 (2012): 11-34.
17. Frohnen, Bruce, ed. *The American Republic: Primary sources*, Liberty Fund, Indianapolis, 2002. Pristup 9. prosinca 2018. <https://www.libertyfund.org>.
18. Graham, Harry. *Mother of Parliaments*. London: Methuen, 1911.
19. Grewe, Wilhelm G. *The Epochs of International Law*. New York: De Gruyter, 2000.
20. Hadwin, J. F. „The last royal tallages.“ *The English Historical Review* 96, br. 379 (1981): 344-358.
21. Hall, Daniel George Edward. *A Brief Survey of English Constitutional History*. London: George G. Harp & Co. Ltd., 1939.
22. Helmholtz, Richard H. „Magna Carta and the ius commune.“ *The University of Chicago Law Review* 66, br. 2 (1999): 297-371.
23. Hinsley, Francis Harry. *Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
24. Jaconelli, Joseph. „The Parliament Bill 1910-1911: The Mechanics of Constitutional Protection.“ *Parliamentary History* 10, br. 2 (1991): 277-296.
25. Jelčić, Barbara. *Javne financije*. Zagreb: RRIF, 2001.
26. Jelčić, Božidar, Olivera Lončarić-Horvat, Jure Šimović, Hrvoje Arbutina i Nikola Mijatović. *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine, 2008.
27. Jenks, Edward. „Parliament Act and the British Constitution.“ *Columbia Law Review* 12, br. 1 (1912): 32-43.
28. Kelsey, Sean. „Politics and Procedure in the Trial of Charles I.“ *Law and History Review* 22, br. 1 (2004): 1-25.
29. Klarić, Dragutin i Miro Gardaš. „Društveno-gospodarski i politički okviri koji prethode donošenju Magne Carte.“ *Pravni vjesnik* 19, br. 3-4 (2003): 93-108.
30. Klarić, Dragutin i Miro Gardaš. „Magna Carta u ustavno-pravnom kontekstu engleske povijesti.“ *Pravni vjesnik* 19, br. 2-4 (2003): 27-40.
31. Kurtović, Šefko. „Državne financije srednjovjekovne Engleske“. U: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države, II. knjiga*, Šefko Kurtović, 44-81. Zagreb: Autorska naklada, 2002.
32. Kurtović, Šefko. *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek*. Zagreb: Autorska naklada, 2005.
33. Kurtović, Šefko. *Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga, Novi vijek*. Zagreb: Autorska naklada, 2005.
34. Kurtović, Šefko. „Magna Carta i njezina ustavno-pravna analiza“. U: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države, II. knjiga*, Šefko Kurtović, 1-43. Zagreb: Autorska naklada, 2002.
35. Kurtović, Šefko. *Opća povijest prava i države, I. knjiga, Stari i srednji vijek*. Zagreb: Autorska naklada, 2005.
36. Kurtović, Šefko. *Opća povijest prava i države, II. knjiga, Novi vijek*. Zagreb: Autorska naklada, 2005.



37. Laski, Harold J. *Foundations of Sovereignty and Other Essays*. London: George Allen & Unwin, 1921.
38. Lennard, Reginald. *Democracy – The Threatened Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.
39. Luce, Robert. *Legislative Principles: History and Theory of Lawmaking by Representative Government*. Boston: Houghton Mifflin, 1930.
40. McCarthy, Justin. „The Useless House of Lords.“ *The North American Review* 157, br. 441 (1893): 215-224.
41. McKenna, John W. „The Myth of Parliamentary Sovereignty in Late-Medieval England.“ *The English Historical Review* 94, br. 372 (1979): 481-506.
42. Medley, Dudley Julius. *A Student's Manual of English Constitutional History*. Oxford: B. H. Blackwell, 1913.
43. Morgenthau, Hans J. „The problem of sovereignty reconsidered.“ *Columbia Law Review* 48, br. 3 (1948): 341-365.
44. Norton, Philip. „Resisting the Inevitable? The Parliament Act 1911.“ *Parliamentary History* 31, br. 3 (2012): 444-459.
45. Novosel, Dragan i Zrinka Erent-Sunko. „Pregled razvoja radno-socijalnog zakonodavstva u Engleskoj od 14. st.: Poor Law-Povijest kojoj se vraćamo.“ *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 6, br. 3-4 (2012): 7-33.
46. Pistor, Katharina. „From Territorial to Monetary Sovereignty.“ *Theoretical Inquiries in Law* 18, br. 2 (2017): 491-517.
47. Prakke, Lucas. „Swamping the Lords, Packing the Court, Sacking the King.“ *European Constitutional Law Review* 2, br. 1 (2006): 116-146.
48. Rogić Lugarić, Tereza. „Pojmovnik.“ *Hrvatska javna uprava* 10, br. 3 (2010): 893-902.
49. Rommen, Heinrich A. *State in Catholic Thought: A Treatise in Political Philosophy*. London: B. Herder Book Co., 1945.
50. Smith, David L. „Politics in Early Stuart Britain, 1603-1640“. U: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward, 231-252. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
51. Smuts, Malcolm. „Political thought in Early Stuart Britain“. U: *A Companion to Stuart Britain*, ed. Barry Coward, 271-289. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
52. Stolleis, Michael. „Judicial Interpretation in Transition from the Ancien Régime to Constitutionalism“. U: *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment: From the Rule of the King to the Rule of Law*, eds. Yasutomo Morigiwa, Michael Stolleis i Jean-Louis Halpérin, 3-17. Dordrecht: Springer, 2011.
53. Stubbs, William. *Select charters and other illustrations of English constitutional history, from the earliest times to the reign of Edward the First*. Oxford: The Clarendon Press, 1921.
54. Taswell-Langmead, Thomas Pitt. *English Constitutional History*. London: Sweet & Maxwell, Limited, 1929.
55. *The Sentence of the High Court of Justice upon the King*. Pristup 17. prosinca 2019. <http://www.constitution.org/eng/conpur084.htm>.
56. Turner, Ralph V. *Magna Carta: through the ages*. Harlow: Longman, 2003.
57. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst.
58. Valente, Claire. *The Theory and Practice of Revolt in Medieval England*. Burlington: Ashgate, 2003.
59. Warden, Gerard B. „Law Reform in England and New England, 1620 to 1660.“ *The William and Mary Quarterly* 35, br. 4 (1978): 668-690.

Miran Marelja\*  
Valentino Kuzelj\*\*

Summary

**EVOLUTION OF FISCAL SOVEREIGNTY IN ENGLAND:  
FROM AN INSTRUMENT OF RESTRAINING THE KING  
TO THE PARLIAMENTARY PREROGATIVE**

History of parliamentary development is narrowly tied to the development of fiscal prerogatives of the legislature. This is especially pronounced in the origins and development of the English Parliament. Moreover, we can ascertain that the fight of “medieval taxpayers”, i.e. those partaking in the distribution of power in medieval feudal structures, foreshadows the very foundation of the English Parliament and its precursors – the “assemblies of King’s servants”. In that sense, medieval England’s earliest constitutional documents espouse mechanisms limiting Crown’s autocracy. Later on, the invocation of Parliament’s fiscal prerogatives represented the most efficient form of subverting such absolutism, especially regarding the absolutist tendencies of the Stuarts. Upon establishment of Parliament’s supremacy over the Crown, the Victorian era was marked by the struggle between two houses of Parliament, culminating in early 20<sup>th</sup> century anent the issue of the Lords’ rejection of the budget bill. Parliament Act of 1911 marks the end of a centuries-long development of Parliament’s fiscal sovereignty, affirming the prerogatives of the House of Commons as the holders of democratic electoral legitimacy.

**Keywords:** *England; Parliament; House of Commons; fiscal sovereignty; taxation.*

Zusammenfassung

**DIE EVOLUTION FISKALISCHER SOUVERÄNITÄT  
IN ENGLAND: VON MITTELN DER  
HERRSCHERBESCHRÄNKUNG ZUM PRÄROGATIV DER  
GESETZGEBUNGSGEWALT**

Die parlamentarische Entstehung steht in enger Verbindung zur Entwicklung fiskalischer Befugnisse der Gesetzgebungsgewalt, was insbesondere in der Entstehung und Entwicklung des englischen Parlaments zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus

---

\* Miran Marelja, Ph.D., Postdoctoral Fellow, Faculty of Law, University of Zagreb; miran.marelja@pravo.hr.

\*\* Valentino Kuzelj, Student, Faculty of Law, University of Zagreb; valentino.kuzelj01@gmail.com.

sei es feststellbar, dass die Frage des Kampfs „mittelalterlicher Steuerpflichtige“, bzw. derjenigen, die an Gewaltenteilung in damaligen feudalen Strukturen teilnahmen, der Entstehung des englischen Parlaments und „Treffen der Diener des Königs“ vorausgeht. So sind Mittel der Beschränkung des Eigenwillens der Krone, vor allem in finanziellen Fragen, in frühesten Verfassungsurkunden mittelalterlichen Englands zu finden. Das Berufen auf finanzielle Prärogative des Parlaments in späteren Zeiträumen stellt wirkungsvolle Entgegensetzung zum Eigenwillen der Krone, und insbesondere dem absolutistischen Streben des Hauses Stuart gegenüber. Als das Parlament Vorrang vor Krone erlangte, blieb der viktorianische Zeitraum in Zeichen des Kampfs zwischen Unterhaus und Oberhaus, welcher Anfang 20. Jahrhunderts seinen Höhenpunkt bei der Frage der Ablehnung des Haushalts seitens des Oberhauses, erreichte. Das Gesetz zum Parlament aus 1911 vollendete die jahrhundertlange Entwicklung fiskalischer Eigenständigkeit des Parlaments, indem es durch Prärogative des Unterhauses als Inhaber von demokratischer Wahllegitimität bestätigt wurde.

**Schlüsselwörter:** *England; Parlament; Unterhaus; fiskalische Souveränität; Besteuerung*

Riassunto

## **L'EVOLUZIONE DELLA SOVRANITÀ FISCALE IN INGHILTERRA: DAI MEZZI DI LIMITAZIONE DEL SOVRANO ALLA PREROGATIVA DELL'AUTORITÀ LEGISLATIVA**

La storia dello sviluppo parlamentare è strettamente legata allo sviluppo dei poteri fiscali delle autorità legislative, il che è particolarmente espresso nella nascita e nello sviluppo del Parlamento d'Inghilterra. Inoltre, è possibile constatare che la questione della lotta dei "contribuenti medievali", cioè di quelli che partecipano nella divisione del potere nelle strutture feudali medievali, precede all'istituzione del Parlamento ed, ancor prima, alle "riunioni dei servitori del Re". In tal modo i mezzi di limitazione dell'arbitrarietà della corona, in primis nelle questioni fiscali, si individuano nei primi documenti costituzionali dell'Inghilterra medievale. L'invocazione delle prerogative fiscali del Parlamento nei periodi successivi rappresenta la forma più efficace di opposizione all'arbitrarietà della corona, in particolare di fronte alle aspirazioni dei sovrani della casa Stuart. Stabilendo la supremazia del Parlamento alla corona, l'epoca vittoriana rimane nel segno della lotta delle due camere parlamentari, che all'inizio del XX secolo culminerà sulla questione del rifiuto del bilancio da parte della Camera alta. La Legge sul Parlamento del 1911 presenta la fine dello sviluppo multisecolare della sovranità fiscale del Parlamento, confermandolo con la prerogativa della Camera bassa nella veste di portatrice della legittimità democratica elettorale.

**Parole chiave:** *Inghilterra; Parlamento; Camera bassa; sovranità fiscale; tassazione.*

